Onderzoeksopzet Evaluatie rapport commissie Gunning

Aanleiding

In december 2010 werd Nederland opgeschrikt door de Amsterdamse zedenzaak. In reactie hierop vroeg de gemeente Amsterdam de onafhankelijke 'Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam', ook bekend als de commissie Gunning, te onderzoeken hoe dit in de kinderdagverblijven heeft kunnen plaatsvinden en op grond daarvan te adviseren hoe in de toekomst de veiligheid van kinderen beter kan worden gewaarborgd. In april 2011 kwam de commissie Gunning met haar rapport met daarin een groot aantal aanbevelingen om de veiligheid van kinderen in de kinderopvang te vergroten.

Op 20 april heeft het toenmalige kabinet de Kamer geïnformeerd over haar reactie op de hoofdconclusies van de commissie Gunning en de voorgenomen maatregelen. De aanbevelingen van de commissie Gunning hebben onder meer geleid tot een aanscherping van wetgeving. Zo zijn een uitbreiding en aanscherping van de plicht om te beschikken over een verklaring omtrent het gedrag (VOG) en een zogenoemde meldplicht voor professionals ingevoerd.

Deze maatregelen waren onderdeel van de Wijzigingswet kinderopvang 2013. Bij de behandeling van deze wijzigingswet in de Tweede Kamer is een motie van de leden Tellegen en Heerma[1] aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om het functioneren van het systeem van continue screening, alsmede de andere maatregelen genomen in navolging van het rapport Gunning, na een periode van drie jaar na inwerkingtreding van deze wet te evalueren en de kamer hierover te informeren.

Met deze onderzoeksopzet worden de maatregelen die genomen zijn in navolging van het advies van de commissie Gunning geëvalueerd en wordt invulling gegeven aan bovengenoemde motie.

Achtergrond

In april 2011 heeft de commissie Gunning haar eindrapport aangeboden aan de Burgemeester van Amsterdam. De commissie constateerde dat er veel kan en moet gebeuren om seksueel misbruik van kinderen te voorkomen en de kwaliteit van kinderdagverblijven te verhogen. Wat betreft de lessen die uit de Amsterdamse zedenzaak kunnen worden getrokken kwam de commissie tot zes hoofdconclusies, te weten:

1. Een situatie waarin een groep kinderen op kinderdagverblijven lang alleen kan zijn met één volwassene, is uit oogpunt van veiligheid niet acceptabel;
2. Signalen van seksueel misbruik moeten eerder worden opgemerkt en instanties moeten beter samenwerken om signalen te bundelen en in actie te vertalen;
3. Het opleidingsniveau van medewerkers en de functieopbouw van een kinderdagverblijf moeten borgen dat medewerkers in staat zijn het kind veiligheid te bieden;
4. De werving- en selectieprocedure moet strikter worden uitgevoerd;
5. Het bestuurlijk toezicht maar met name de handhaving door de gemeente moet met meer kracht ter hand worden genomen.
6. In het belang van de veiligheid van kinderen moeten strengere kwaliteitseisen aan de kinderdagverblijven worden gesteld en moet een herpositionering van de kinderopvang (van opvang naar ontplooiing van het kind) worden overwogen, omdat de marktwerking onvolledig is.

[1] Tweede Kamer, 2012-2013, 33538, nr. 14

Op basis van deze hoofdconclusies kwam de commissie Gunning tot een groot aantal aanbevelingen aan diverse actoren. Het betreft aanbevelingen aan ondermeer kinderdagverblijven, ouders, brancheorganisaties, gemeenten, GGD'en, de Inspectie van het Onderwijs en de ministers van V&J en SZW. De aanbevelingen variëren van het eerder opmerken van signalen van seksueel misbruik tot het verplicht stellen dat er altijd twee volwassenen zijn die de kinderen in een groep (en elkaar) kunnen zien of horen.

Op 20 april 2011 heeft het kabinet in reactie op het rapport van de Commissie Gunning de Tweede Kamer laten weten zich in te spannen om, in overleg met betrokken partijen en ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, voortvarend te reageren op de conclusies en de aanbevelingen uit het rapport[2].

Er zijn sinds de Amsterdamse zedenzaak en in reactie op de aanbevelingen van de commissie Gunning belangrijke wettelijke maatregelen genomen, waaronder het invoeren van een systeem van continue screening (waarmee medewerkers die mogelijk een risico vormen voor de opgevangen kinderen kunnen worden geweerd uit de kinderopvang), het in de wet opnemen dat een ondernemer jaarlijks per locatie de door hem behandelde klachten openbaar maakt (zodat ouders hier kennis van kunnen nemen) en het invoeren van het vierogenprincipe (wat inhoudt dat een pedagogisch medewerker altijd gezien of gehoord kan worden door een andere volwassene).

Ook andere betrokken partijen zijn aan de slag gegaan met de aanbevelingen van de commissie Gunning en hebben maatregelen genomen om de veiligheid in de kinderopvang te vergroten. Zo zijn inspecties sterker risicogestuurd en is gestart met de inzet van vertrouwensinspecteurs kinderopvang. Wie welke maatregelen heeft genomen en wat de bijdrage van deze maatregelen is (geweest) op het verhogen van de veiligheid in de kinderopvang is het onderwerp van deze evaluatie.

Doel en vragen van het onderzoek

Doel(en) van het onderzoek

Het hoofddoel van het onderzoek is het evalueren van de genomen maatregelen in navolging van het rapport Gunning en het functioneren van het systeem van continue screening als belangrijk onderdeel daarvan.

Het onderzoek moet inzicht geven in welke actoren welke aanbevelingen hebben opgevolgd en welke maatregelen niet zijn opgevolgd. Als aanbevelingen (nog) niet zijn opgevolgd moet inzichtelijk worden gemaakt welke redenen hieraan ten grondslag liggen. Bij de aanbevelingen die wel zijn opgevolgd moet inzichtelijk worden gemaakt welke (concrete) maatregelen zijn genomen en wat de bijdrage van deze maatregelen is (geweest) aan het verhogen van de veiligheid in de kinderopvang.

Naast het hoofddoel kunnen daarom de volgende subdoelen van het onderzoek worden onderscheiden:

- inzicht geven in de (voor)genomen maatregelen waarmee de diverse partijen invulling hebben gegeven aan de aanbevelingen van de commissie Gunning;
- inzicht geven in de bijdrage(n) die de genomen maatregelen hebben geleverd aan het vergroten van de veiligheid in de kinderopvang.

Onderzoeksvragen

Gegeven het belang van continue screening als maatregel volgend op de aanbevelingen van de commissie Gunning, en het feit dat de motie Tellegen Heerma hier expliciet aandacht voor vraagt, dient het onderzoek apart aandacht te besteden aan deze specifieke maatregel. Bij de te

[2] Tweede Kamer, 2010-2011, 32500-VI, nr. 95

beantwoorden onderzoeksvragen wordt daarom onderscheid gemaakt in vragen die betrekking hebben op het systeem van continue screening en vragen die betrekking hebben op de andere aanbevelingen en maatregelen in navolging van het rapport Gunning.

<u>Continue screening</u>
De keten voor de continue screening in de kinderopvang bestaat op dit moment uit twee delen, te weten (1) bestandsopbouw en screening en (2) afhandeling signaal.

De bestandsopbouw bestaat uit het maandelijks door DUO opbouwen en beschikbaar stellen van een bestand aan justitie (Justid) ten behoeve van de continue screening. Partijen die een rol spelen bij de bestandsopbouw zijn DUO, UWV en de Kamer van Koophandel.

Ten aanzien van de screening controleert Justid of er met betrekking tot de personen uit de bestandsopbouw mutaties zijn in het Justitieel Documentatie Systeem. Bij een "hit " wordt Justis geïnformeerd die beoordeelt of de persoon bij hernieuwde beoordeling nog in aanmerking zou komen voor een VOG.

Bij afhandeling signaal gaat het erom dat nadat justitie tot het voorlopige oordeel is gekomen dat de VOG bij hernieuwde beoordeling zou worden geweigerd, er een signaal via de toezichthouder, gemeente, houder en uiteindelijk naar de medewerker gaat. Met GGD-GHOR NL, VNG, SZW, Justis, DUO, de brancheorganisatie en de vakbewegingen zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop een signaal wordt afgehandeld.

Deze afspraken zijn vastgelegd in een handleiding continue screening. In 2013 heb ik een half jaar na de invoering van de continue screening extern onderzoek laten uitvoeren naar de werking van de continue screening en dan in het bijzonder naar de afhandeling van de signalen. De resultaten van dit onderzoek, dat is verricht door PricewaterhouseCoopers (PwC) , zijn met uw Kamer gedeeld[3]. Onderhavige evaluatie zal - daar waar het gaat om de afhandeling van de signalen - zoveel mogelijk aansluiten bij het onderzoek in 2013.

Het onderzoek richt zich op het functioneren van beide delen van de keten en de ervaringen van de betrokken partijen met continue screening. Belangrijke onderzoeksvragen voor continue screening (fase 1) zijn:

Voor het deel 'bestandopbouw en screening':

- Wat is de ervaring van de betrokken partijen bij de uitvoering van hun taak voor de bestandsopbouw en de screening?
- Is het voor partijen voldoende duidelijk wat van hen wordt verwacht?
- Hoe ervaren de betrokken partijen de samenwerking?
- Welke aanbevelingen hebben betrokken partijen ten aanzien van de levering van gegevens en de screening?

Voor het deel 'afhandeling signaal':

- Hoe is de afhandeling van een signaal verlopen?
- Wat was de doorlooptijd bij de afhandeling van een signaal?
- Wat was het resultaat van de afhandeling van een signaal? Hoe wordt de handleiding door de betrokken partijen beoordeeld?

[3] Tweede Kamer, 2013-2014, 33 750 VI, nr. 224

- Hoe verloopt de samenwerking in de keten bij de afhandeling van een signaal?
- Welke aanbevelingen hebben betrokken partijen ten aanzien van de afhandeling van een signaal?

Commissie Gunning (anders dan continue screening)
Ten aanzien van de andere aanbevelingen van de Commissie Gunning dienen de volgende onderzoeksvragen te worden beantwoord:

- Welke aanbevelingen van de commissie Gunning zijn opgevolgd en welke niet?
- Van de aanbevelingen die (nog) niet zijn opgevolgd, welke reden(en) liggen hieraan ten grondslag?
- Van de aanbevelingen die wel zijn opgevolgd, welke concrete maatregelen zijn genomen en door wie?
- Aan welk van de zes veiligheidsproblemen (hoofdconclusies Gunning) draagt deze maatregel bij?
- Welke bijdrage hebben deze maatregelen geleverd aan de zes veiligheidsproblemen, in het bijzonder, en de veiligheid in de kinderopvang algemene zin?

Onderzoeksaanpak en planning
Onderzoeksaanpak
Het onderzoek wordt extern aanbesteed. Het bureau dat het onderzoek gaat uitvoeren zal in de eerste plaats deskresearch doen, en dient daarbij zoveel mogelijk gebruik te maken van informatie en gegevens die reeds beschikbaar zijn. Hierbij valt te denken aan de sinds 2011 afgeronde landelijke en gemeentelijke onderzoeken op het terrein van (veiligheid in de) kinderopvang, cijfers over de kinderopvang, toezichtrapporten van regionale GGD'en en de landelijke rapporten gemeentelijk toezicht kinderopvang van de Inspectie van het Onderwijs.

Naast deskresearch dient het onderzoeksbureau veldwerk te verrichten. Informatie dient te worden opgehaald bij de verschillende actoren in de kinderopvangsector, in het bijzonder de actoren aan wie de aanbevelingen van de commissie Gunning zijn gericht. Het gaat dan om in elk geval om:

- Kinderdagverblijven, Brancheorganisatie Kinderopvang;
- Boink en Voor Werkende Ouders;
- Gemeenten (in elk geval Amsterdam) en VNG;
- GGD'en (in elk geval Amsterdam) en GGD GHOR
- Inspectie van het Onderwijs
- Ministerie van SZW en ministerie van VenJ

Planning
Het doel is om het onderzoek in maart aan te besteden en eind april 2016 te starten. De resultaten van het onderzoek zijn naar verwachting in oktober 2016 gereed. Zodra de resultaten van het onderzoek bekend zijn wordt de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.